

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'impatto delle barriere normative tra Stati membri sulla competitività dell'UE

(parere esplorativo richiesto dalla presidenza ceca)

(2009/C 277/02)

Relatore: **Joost van IERSEL**

Con lettera del 27 giugno 2008, Alexandr VONDRA, vice primo ministro ceco e responsabile per gli Affari europei, ha, in nome della presidenza ceca del Consiglio, chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo sul tema:

L'impatto delle barriere normative tra Stati membri sulla competitività dell'UE.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore VAN IERSEL.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 14 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 198 voti favorevoli, 4 voti contrari e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il mercato interno, in quanto obiettivo politico generale volto a promuovere la crescita economica e l'occupazione e a generare uno sviluppo sostenibile, è al centro del processo di integrazione europea. Il mercato unico è un vero successo nella misura in cui è riuscito ad abolire un numero enorme di barriere giuridiche, a beneficio dei cittadini, dei consumatori, delle imprese e della società nel suo insieme ⁽¹⁾. In tale contesto, il rispetto delle norme giuridiche rappresenta un fattore di fondamentale importanza.

1.2. Tuttavia, contrariamente a quanto si afferma di solito, ossia che il mercato interno è ormai compiuto, le dinamiche economiche richiedono sforzi continui per creare un vero mercato unico per i soggetti economici pubblici e privati in tutta l'UE. Inoltre, la normativa europea non garantisce ancora un effettivo funzionamento del mercato interno in settori importanti quali la finanza e l'energia. Nelle circostanze attuali, è importante dotarsi con urgenza di un quadro giuridico efficace per il settore finanziario.

1.3. Nella peggiore recessione della storia recente e nella più grave crisi sistemica dei mercati finanziari, è essenziale che l'Europa ritrovi la fiducia. Per uscire dalla crisi, si dovrebbero ripensare le attuali politiche, in particolare nel settore finanziario. Per prevenire i rischi del protezionismo e della rinazionalizzazione delle politiche e per salvaguardare l'apertura dei mercati in Europa e nel mondo, l'UE deve definire con urgenza una rotta politica chiara. Il CESE invita il Consiglio e gli Stati membri ad assumere un impegno fermo e costante contro il protezionismo e la frammentazione del mercato.

1.4. Le misure volte ad attenuare l'impatto della crisi, quali l'intervento diretto dello Stato o la proprietà statale delle banche e gli incentivi fiscali e finanziari, benché necessarie nel quadro della crisi attuale, non devono compromettere gli obiettivi di medio e lungo termine dell'UE o mettere in discussione le attuali efficaci condizioni quadro, ivi comprese le regole riguardanti gli aiuti per i salvataggi e le ristrutturazioni. In caso contrario, si aprirebbe la porta a distorsioni su vasta scala della concorrenza. Allo stesso tempo, da questa crisi è importante trarre gli opportuni insegnamenti circa le misure normative e finanziarie da adottare per realizzare uno sviluppo sostenibile a lungo termine.

1.5. La marcata contrazione dell'economia impone di creare un ambiente saldo, robusto ed equo per le imprese e i lavoratori europei, al fine di promuovere la crescita economica, l'innovazione, la creazione di posti di lavoro, il progresso sociale e lo sviluppo sostenibile. L'agenda di Lisbona-Göteborg ⁽²⁾ rimane un elemento essenziale per la crescita e l'occupazione, nonché per promuovere la vitalità e l'innovazione sia all'interno dell'UE che su scala mondiale.

1.6. In questo senso, l'iniziativa Legiferare meglio e tutte le altre iniziative connesse a livello dell'UE, nonché la qualità e la correttezza del recepimento e dell'applicazione delle normative negli Stati membri, a livello nazionale e regionale, sono di primaria importanza. I principali soggetti coinvolti, ossia la Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e gli stessi Stati membri, devono continuare a impegnarsi pienamente per conseguire questi obiettivi.

1.7. Per la buona *governance* è necessario che, oltre alle autorità pubbliche, facciano la loro parte e si assumano le loro responsabilità nell'intero processo anche le imprese, le loro organizzazioni, le parti sociali e la società civile organizzata.

⁽¹⁾ Per una panoramica degli ostacoli che ancora si frappongono al mercato unico, cfr. lo studio CESE-OMU disponibile (in inglese) all'indirizzo http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽²⁾ Il vertice di Göteborg del giugno 2001 ha aggiunto una dimensione ambientale all'agenda di Lisbona.

1.8. L'integrazione europea trova un valido sostegno anche in nuove iniziative quali il Nuovo approccio e il Pacchetto merci 2008, la riduzione degli oneri amministrativi ingiustificati e il riconoscimento delle qualifiche professionali.

1.9. I recenti sviluppi confermano ancora una volta la richiesta da tempo avanzata dal CESE, in base alla quale la Commissione - in quanto custode dei Trattati - deve disporre di mezzi maggiori, onde essere effettivamente in grado di garantire che le normative nazionali siano coerenti con i requisiti giuridici concordati a livello dell'UE, e non deve essere ostacolata in questo compito, come invece spesso accade.

1.10. L'attuazione della direttiva Servizi (nell'anno in corso) offrirà nuove opportunità e benefici per i cittadini e le imprese. Occorre però una vigilanza efficace, onde evitare una riduzione degli standard sociali, qualitativi, ambientali e di sicurezza.

1.11. L'opera di rimozione delle barriere giuridiche e le modalità con cui essa viene realizzata necessitano, oggi più che mai, di una migliore strategia di comunicazione a livello dell'UE e negli Stati membri. Tale comunicazione deve rafforzare la credibilità dell'UE e promuovere la fiducia tra i cittadini e le imprese per contrastare l'euroscetticismo.

1.12. L'eliminazione delle barriere giuridiche, una migliore legislazione e le condizioni quadro concordate all'interno dell'UE rafforzeranno anche la posizione dell'Unione nei negoziati con altri blocchi commerciali, nell'ambito dell'OMC e del ciclo di negoziati apertosi a Doha.

1.13. Infine, la storia stessa dell'UE insegna che i periodi difficili possono anche spingere verso salutari passi in avanti. La crisi degli anni '70 e dei primi anni '80 ha consolidato la volontà politica di procedere verso l'Unione economica e monetaria (UEM) e ha dato origine all'Atto unico europeo del 1985, primo embrione di quell'«Europa del 1992» e del completamento del mercato interno.

2. Introduzione

2.1. Il presente parere esplorativo, che il CESE elabora su richiesta della presidenza ceca e che affronta il tema delle barriere normative alla competitività, si concentra in particolare sulla realizzazione di un mercato interno libero da (ingiustificati) ostacoli amministrativi e basato su una migliore regolamentazione. Il mercato unico consiste nell'offrire alle imprese e ai cittadini europei un ambiente giuridico chiaro e sicuro che consenta la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali in tutta l'UE.

2.2. Nel suo programma, l'attuale presidenza ceca affronta in particolare la questione della puntuale e corretta attuazione della direttiva Servizi e dell'ulteriore rimozione delle barriere commerciali tuttora esistenti tra gli Stati membri, nel quadro del riesame della strategia relativa al mercato interno. Tali obiettivi sono giustamente analizzati nella più ampia prospettiva dei programmi nazionali di riforma e della strategia di Lisbona, oltre che del riesame (e del possibile adeguamento) di quest'ultima nel 2010.

2.3. In questo stesso contesto si iscrive anche il rapporto che intercorre tra l'iniziativa *Legiferare meglio* ⁽³⁾, un migliore utilizzo delle valutazioni di impatto e la costante attuazione e valutazione delle misure volte a ridurre gli oneri amministrativi delle imprese, nonché il sostegno all'iniziativa *Uno Small Business Act per l'Europa* e a una politica industriale europea sostenibile, che includa una strategia di innovazione appropriata.

2.4. Tali intenzioni e proposte devono adesso essere realizzate nel mezzo di una contrazione economica particolarmente marcata ⁽⁴⁾. Esse costituiscono un chiaro segnale del fatto che il programma della presidenza prevede, in linea con le posizioni espresse dalla Commissione, di mantenere le grandi linee strategiche definite in congiunture più promettenti. La presidenza mira in tal modo anche ad infondere nuovo vigore al mandato della prossima Commissione.

2.5. La presidenza intende inoltre continuare a perseguire le politiche strategiche definite in precedenza, indipendentemente dalle misure a breve termine che dovranno essere adottate per assorbire shock improvvisi anche di notevole portata nei settori economici interessati, nonché in materia di investimenti e di posti di lavoro.

2.6. L'eliminazione dei vincoli all'ulteriore sviluppo spontaneo delle imprese in Europa è il tema principale del presente parere. In tal senso, il rafforzamento della competitività va inteso come una maggiore garanzia di uniformità di condizioni nell'UE, grazie al fatto di rendere la base normativa comune quanto più efficace possibile.

2.7. Un elemento centrale di questo processo è l'iniziativa *Legiferare meglio*, che si concentra su aspetti quali la qualità della legislazione, le valutazioni d'impatto, la semplificazione, l'eventuale introduzione di nuove regole (ove ciò sia appropriato) e la riduzione del 25 % degli oneri amministrativi entro il 2012 ⁽⁵⁾.

2.8. Il presente parere verte sulla rimozione delle barriere giuridiche e sulla garanzia di una regolamentazione efficace che ripristini la fiducia nei mercati, senza dimenticare la dimensione sempre più globale della competitività. Migliore è il funzionamento del quadro regolamentare del mercato interno, più forte sarà la posizione dell'UE sulla scena mondiale.

2.9. Il CESE ha già espresso il suo punto di vista riguardo a una serie di settori economici. Dato che la questione della competitività è estremamente ampia, il presente parere concentra la sua attenzione su un certo numero di questioni, selezionate per la loro particolare urgenza nel quadro nella situazione attuale.

⁽³⁾ GU C 24 del 31.1.2006, pag. 39.

⁽⁴⁾ Cfr. la recente relazione dell'OCSE che appoggia la continuazione della riforma regolamentare e preconcorsuale nell'attuale contesto di crisi (*Going for Growth 2009*).

⁽⁵⁾ Cfr. in particolare il Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea (COM(2009) 15 def.).

2.10. Nella realizzazione del mercato interno si sono ottenuti miglioramenti molto significativi. Nel contempo, tuttavia, è innegabile che sussista una grave mancanza di armonizzazione in settori specifici - quali l'energia, la finanza e il potenzialmente importantissimo brevetto europeo (!) - e che sia necessario intervenire in campo sociale. Le azioni intraprese dai singoli governi (riguardo alla produzione normativa e alle prassi amministrative) richiedono un'attenzione costante a livello europeo (6).

2.11. L'assenza dell'armonizzazione auspicata o degli interventi dei governi crea spesso notevoli difficoltà alle grandi imprese e deleteri ostacoli agli investimenti su scala europea di quelle piccole e medie.

2.12. Le PMI sono un elemento di vitale importanza per la competitività dell'intero sistema Europa. Le grandi imprese, dal canto loro, costituiscono un elemento indispensabile per preservarne la forza economica. Tuttavia, a causa dell'esternalizzazione e della frammentazione sia dei processi aziendali che della catena di approvvigionamento e di creazione del valore aggiunto, le PMI sono le principali creatrici di posti di lavoro. Di norma, esse hanno una flessibilità sufficiente per adeguare la produzione in modo sostenibile; inoltre, soprattutto in quanto partner della catena del valore aggiunto e dell'approvvigionamento, esse sono spesso all'origine di invenzioni e di nuovi sistemi che favoriscono una produzione sostenibile ed ecologica.

2.13. Le barriere normative non interessano soltanto le imprese, ma influiscono anche sulla circolazione transfrontaliera dei lavoratori (7). È importante garantire l'applicazione dei diritti e delle norme fondamentali del mercato del lavoro a tutti i lavoratori (8).

3. Contesto e osservazioni generali

3.1. Il mercato unico è un concetto dinamico. Il suo contenuto e la creazione di condizioni uniformi per i soggetti economici in Europa sono definiti dai pertinenti obiettivi politici fissati a livello dell'UE e garantiti dal diritto europeo. Gli obiettivi e le regole vengono inoltre adeguati a tempo debito in seguito al mutamento delle circostanze. Se necessario e opportuno, si dovrebbero adottare quanto prima misure concrete e adeguate a tutela dei lavoratori che stabiliscano chiaramente che né le libertà economiche né le regole di concorrenza possono prevalere sui diritti sociali fondamentali.

3.2. L'attuale contrazione economica interessa tutti noi, dal punto di vista economico così come da quello sociale. Ne risente anche la posizione dell'Europa in quanto soggetto globale. È possibile che in circostanze eccezionali occorran approcci e soluzioni eccezionali - come ad esempio aiuti di Stato sensibili,

approvati «per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro» (9) dopo aver richiesto orientamenti «di emergenza» alla Commissione (10) -, ma le condizioni quadro concordate in precedenza non devono comunque essere messe a repentaglio e ogni intervento dovrebbe essere adeguatamente motivato.

3.3. La normativa nazionale è spesso pensata per fornire una risposta a tutti i tipi di sfide che emergono su scala nazionale. In tale contesto, la prosecuzione dei programmi di rimozione delle barriere normative, potenziali e reali, che si frappongono tra gli Stati membri è necessaria e andrebbe incoraggiata.

3.4. Se si agisce esclusivamente in un'ottica di breve periodo, specialmente in un momento come quello attuale, si rischia facilmente di mettere a repentaglio la volontà politica di intervenire in maniera appropriata. Il rischio del protezionismo, palese o larvato che sia, si cela dietro l'angolo. La necessità di un chiaro impegno a proseguire lungo il cammino intrapreso per rimuovere le barriere normative è ancora più evidente. Quanto meglio si definisce già adesso il cammino da compiere, tanto maggiore sarà in futuro la capacità di resistenza dell'economia europea.

3.5. L'attuale situazione richiede indubbiamente sforzi poderosi per definire condizioni quadro nuove e trasparenti nei settori della finanza e dell'energia.

3.5.1. Nel quadro dell'attuale crisi finanziaria, gli Stati membri hanno riguadagnato terreno in quanto attori centrali del sistema economico, fornendo aiuti di «emergenza» significativi alle principali istituzioni finanziarie. Oltre al possibile impatto sulle finanze pubbliche, tale approccio potrebbe causare distorsioni della concorrenza, se non sono rispettate le regole sugli aiuti di Stato (11), e svantaggiare le banche più virtuose.

3.5.2. Benché il CESE non metta in discussione la necessità di intervenire rapidamente in circostanze eccezionali come quelle attuali, è importante seguire da vicino (12) l'evolversi della situazione, al fine di salvaguardare la coesione raggiunta, il rispetto del diritto e il livello di concorrenza all'interno del mercato europeo, tutti fattori cruciali per i cittadini e per l'economia.

(6) Cfr., a tale proposito, l'opuscolo esplicativo *Quando sarà davvero il 1992?*, recentemente pubblicato dalle organizzazioni olandesi dei datori di lavoro (VNO - NCW e MKB, dicembre 2008). Il 1992 era l'anno entro cui si sarebbe dovuto realizzare il completamento del mercato interno.

(7) GU C 228 del 22.9.2009, pag. 14.

(8) GU C 228 del 22.9.2009, pag. 14, punto 1.5.

(9) Cfr. l'art. 87, paragrafo 3, lettera b), del Trattato CE. Si tratta di un deliberato cambiamento della base giuridica, che era solitamente l'art. 87, paragrafo 3, lettera c); con la nuova base giuridica, infatti, si offrono agli Stati membri maggiori possibilità di offrire appoggio finanziario, aprendo così la porta a possibili distorsioni. Di conseguenza, «queste distorsioni consapevolmente autorizzate devono essere monitorate e sorvegliate con il massimo rigore dalla Commissione, nonché corrette non appena la situazione economica ritorni alla normalità» GU C 228 del 22.9.2009, pag. 47.

(10) GU C 16 del 22.1.2009, pag. 1.

(11) Cfr. GU C 270 del 25.10.2008, pag. 8; GU C 10 del 15.1.2009, pag. 2; e GU C 72 del 26.3.2009, pag. 1.

(12) Qui, come ai punti 4.2.1 e 4.2.6.2, si intende un controllo generale, senza una definizione particolareggiata del ruolo e del mandato della Commissione, che variano a seconda degli strumenti giuridici utilizzati nei casi concreti.

3.5.3. È necessario dotare l'Europa di nuove condizioni quadro e nuove disposizioni legislative, che dovranno concentrarsi su una vigilanza a livello europeo (o quanto meno strettamente coordinata a livello europeo) del sistema bancario, su un'indispensabile regolamentazione e sul fatto che le politiche attuate nei confronti delle banche divergono tra loro ⁽¹³⁾. Il CESE sottolinea l'esigenza di regolamentare e controllare meglio il settore finanziario, come proposto dalla relazione de Larosière, elaborata su richiesta della Commissione durante il semestre di presidenza ceca ⁽¹⁴⁾. L'attività di vigilanza a livello europeo dovrebbe avere per oggetto, oltre al settore bancario, anche quello delle assicurazioni.

3.5.4. L'imminente discussione sull'architettura legislativa del settore finanziario deve porsi anche l'obiettivo strategico di garantire un quadro di riferimento affidabile, necessario alla futura solidità dell'economia europea nel suo insieme. Finora questa prospettiva più ampia non ha goduto dell'attenzione dovuta.

3.5.5. L'energia rappresenta una materia prima fondamentale per l'intera società e, per molti versi (prezzi, intervento pubblico, livello di liberalizzazione, concorrenza, ecc.), può essere un'importante fonte di barriere normative (indesiderate), che impediscono di garantire condizioni realmente eque, con effetti potenzialmente negativi per altri settori industriali. La rimozione delle suddette barriere strutturali e giuridiche al commercio interno e agli investimenti dovrebbe costituire uno stimolo molto forte alla creazione di un mercato comune dell'energia.

3.6. Il metodo aperto di coordinamento (MAC) ⁽¹⁵⁾ ha fatto nascere grandi aspettative circa la possibilità di coordinare le azioni nazionali. Tale approccio «morbido» lascia agli Stati membri una notevole libertà di manovra, che è di per sé fonte di ulteriori barriere giuridiche. Sarebbe auspicabile adottare un approccio maggiormente strutturato.

3.7. In proposito, un importante dibattito verte sulla questione se, in casi specifici, le direttive o i regolamenti comunitari siano la base giuridica più appropriata per l'armonizzazione. Analogamente, il CESE sottolinea che un'ulteriore promozione della standardizzazione, da cui derivano tra l'altro un ambiente trasparente e una migliore interoperabilità, risulta in molti casi la soluzione più conveniente.

3.8. Le barriere alla competitività in Europa sono molteplici, ma possono essere riunite essenzialmente in alcune categorie, ciascuna delle quali va affrontata sulla base di un approccio specifico.

3.8.1. Una prima categoria include semplicemente gli ostacoli che si frappongono ai cittadini e alle imprese che vogliono operare in un altro Stato membro. Questo tipo di ostacoli può nascere dalla legislazione, dai regolamenti o dalle procedure amministrative nazionali che non dipendono direttamente dalla normativa europea e dal suo recepimento, e i cui effetti diventano quindi difficili da prevedere con congruo anticipo per le imprese che progettano di operare al di fuori dei confini nazionali.

3.8.2. L'integrazione europea non porta necessariamente a una riduzione delle normative interne: in molti casi, anzi, si verifica l'esatto contrario. Molto spesso queste normative interne (aggiuntive) fanno nascere ostacoli ulteriori. Inoltre, nell'attuale situazione economica, norme interne di carattere eccezionale possono facilmente produrre un effetto protezionistico.

3.8.3. Un altro tipo di barriera può sorgere per effetto di iniziative già in corso, come gli «sportelli unici» per le imprese, che esistono già ma non funzionano a pieno regime come previsto. Ciò può dipendere dalla mancanza di risorse adeguate oppure da altri tipi di problemi, tra cui la disponibilità di informazioni soltanto nella lingua del paese interessato.

3.8.4. Un quarto tipo di barriera è dato dalle iniziative volte alla creazione di condizioni uniformi che, per quanto lodevoli, non sono però state ancora intraprese oppure sono state realizzate solo in modo incompleto. Questo tipo di ostacoli deriva da un insufficiente rispetto della legislazione o della regolamentazione europea da parte degli Stati membri ⁽¹⁶⁾.

3.8.5. Tra le barriere specifiche si possono ricordare quelle derivanti, ad esempio, dalla contrapposizione tra i paesi della zona euro e gli altri Stati membri, dalle diverse lingue di lavoro obbligatorie degli Stati membri, dai diversi regimi fiscali e dalle diverse basi imponibili.

3.9. Molti degli ostacoli summenzionati sono una conseguenza non voluta delle caratteristiche stesse dei sistemi amministrativi e legislativi nazionali. Ciò dovrebbe indurre a porre un forte accento sulla convergenza nella gestione dei problemi transfrontalieri.

3.10. Quando non sono correttamente coordinati, e soprattutto quando non rispettano le regole dell'UE in materia di aiuti di Stato, gli incentivi finanziari specifici rischiano di creare nuove barriere. Il CESE insiste sulla necessità di rispettare in tutti i casi l'*acquis* comunitario (sia le regole che gli strumenti).

3.11. Sono pertanto molto apprezzate le reti dedicate che collegano l'UE e le amministrazioni nazionali, quali la rete *Enterprise Europe Network*, Solvit, la Rete europea della concorrenza e le piattaforme on-line per lo scambio delle buone prassi, che hanno come oggetto principale la rimozione delle barriere inutili.

3.12. La mancanza di cooperazione e di informazione reciproca tra le amministrazioni nazionali sull'attuazione della normativa comunitaria è un problema molto grave. In tale contesto, il CESE sta attualmente elaborando un parere in merito all'iniziativa di creare un Sistema di informazione per il mercato interno (IMI) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ GU C 224 del 30.8.2008, pag. 11.

⁽¹⁴⁾ Cfr. la relazione de Larosière sulla vigilanza del settore finanziario nell'UE, 25 febbraio 2009.

⁽¹⁵⁾ Questo metodo offre un quadro di cooperazione tra gli Stati membri dell'UE nei settori politici che rientrano nelle loro competenze, quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione. Si tratta di uno strumento politico tipicamente intergovernativo. Per maggiori informazioni al riguardo, si rinvia alla definizione fornita all'indirizzo http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_it.htm

⁽¹⁶⁾ GU C 325 del 30.12.2006, pag. 3.

⁽¹⁷⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione COM(2008) 703 def. e la GU C 325 del 30.12.2006, pag. 3.

3.13. Inoltre, una maggiore comunicazione tra le amministrazioni nazionali dovrebbe fornire un riscontro aggiuntivo sulle potenziali barriere (nascoste) che derivano da norme ed obblighi nazionali in settori specifici.

3.14. Nel quadro di un approccio analogo, la formazione e la preparazione dei funzionari nazionali che si occupano di normativa europea è un elemento essenziale. Ciò richiede risorse adeguate in grado di mantenere aggiornate le competenze, ed è particolarmente importante per valorizzare e favorire il ricorso a strumenti di definizione delle politiche basati su elementi di fatto, quali le valutazioni di impatto e la misurazione degli oneri amministrativi.

3.15. Il CESE ha sostenuto in vari pareri che è indispensabile un controllo efficace della Commissione sull'applicazione delle regole adottate e degli accordi conclusi a livello europeo nei singoli Stati membri.

3.16. Per la buona *governance* del mercato unico, accanto alle autorità pubbliche, anche le imprese e le loro organizzazioni, le parti sociali e la società civile organizzata devono fare la loro parte e assumersi le loro responsabilità nel promuovere un quadro che garantisca condizioni uniformi di concorrenza in Europa. Gli strumenti necessari sono l'esperienza pratica, lo scambio di buone prassi, l'autoregolamentazione, il dialogo sociale a vari livelli, la comunicazione e l'informazione, ecc.

4. Questioni specifiche

4.1. Migliorare la produzione normativa (*Legiferare meglio*)

4.1.1. Il miglioramento della produzione normativa rappresenta una strategia essenziale per garantire un contesto imprenditoriale solido. L'agenda dell'iniziativa *Legiferare meglio*, descritta al punto 2.7, costituisce il principale elemento trainante di tale strategia.

4.1.2. Per migliorare la produzione normativa, occorre sia scegliere gli ambiti da armonizzare a livello europeo che il metodo più appropriato per legiferare, ad esempio mediante regolamenti, direttive dettagliate o direttive quadro. Può accadere che le barriere giuridiche tra Stati membri non vengano scalfite quando le direttive sono eccessivamente ambigue o prescrivono soltanto norme minime.

4.1.3. In numerose occasioni il CESE ha accolto positivamente la revisione mirata della normativa comunitaria da parte della Commissione. Tale revisione può aggiungersi agli adeguamenti della normativa alle mutate circostanze e alla rimozione delle barriere giuridiche esistenti.

4.1.4. È vero che taluni settori non si prestano all'armonizzazione, a causa di quadri normativi divergenti tra gli Stati membri. In questi casi, è necessario analizzare specificamente le potenziali barriere giuridiche.

4.1.5. È degno di nota che la Commissione stia praticando con successo le valutazioni di impatto, mentre a livello di Stati membri emergono gravi carenze in questo campo. Ciò mette a repentaglio la realizzazione di condizioni uniformi per le imprese e per la mobilità in generale.

4.1.6. Le valutazioni di impatto sono strumenti molto utili sia per contrastare l'eccesso di regolamentazione che in vista dell'adozione di nuove regole. Esse consentono alla Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio di acquisire una migliore percezione e comprensione delle questioni analizzate. Il CESE insiste sulla necessità che il Consiglio e il Parlamento europeo tengano conto delle valutazioni di impatto e dei relativi aggiornamenti durante l'intero processo legislativo.

4.1.7. Le valutazioni di impatto richiedono un approccio generale e integrale, non soltanto per quanto attiene agli aspetti tecnici dei beni e dei servizi, ma anche in merito alle ripercussioni indirette, ad esempio sull'ambiente e sugli interessi dei consumatori. D'altro canto, la normativa in materia di tutela dell'ambiente e dei consumatori dovrebbe sempre tenere conto della necessità di un'industria competitiva. Nelle valutazioni di impatto devono trovar posto gli interessi di tutti i soggetti coinvolti.

4.2. Migliorare l'attuazione e l'applicazione della normativa ⁽¹⁸⁾

4.2.1. Un'attuazione e un'applicazione corrette e puntuali sul terreno rappresentano un aspetto imprescindibile del miglioramento della normativa. La pratica dimostra che sia un'attuazione parziale (*cherry-picking*) che una eccessiva (*gold plating*) possono costituire una delle principali fonti di barriere giuridiche, problemi transfrontalieri e protezionismo. Pertanto, le risorse e gli strumenti necessari per applicare la normativa europea e controllarne il rispetto a livello degli Stati membri andrebbero anch'essi valutati con attenzione.

4.2.2. È necessario rispettare la sussidiarietà, ma ciò non significa che si debba adottare un approccio a senso unico. L'UE deve certo astenersi dall'interferire nelle procedure e nei sistemi amministrativi nazionali; tuttavia, il Trattato prevede anche che essa garantisca il perseguimento degli obiettivi dell'Unione europea e il funzionamento del mercato nel rispetto delle regole concordate. I problemi di cui soffrono in concreto le imprese, le altre organizzazioni e i cittadini possono essere risolti in modo soddisfacente soltanto in presenza di tale condizione.

4.2.3. In altre parole, esiste un filo sottile che lega regole comunitarie e sussidiarietà. Il CESE è dell'avviso che nel processo di approfondimento dell'integrazione vada definito e applicato, sulla base degli obiettivi concordati, il giusto equilibrio tra il necessario rispetto delle tradizioni e dei sistemi amministrativi nazionali e il controllo da parte dell'UE.

4.2.4. In proposito, un esempio concreto è dato dagli enti regionali e locali, che in molti Stati membri sono responsabili dell'attuazione della normativa europea. Questi enti devono tener conto in maniera corretta di tale normativa.

⁽¹⁸⁾ GU C 24 del 31.1.2006, pag. 52.

4.2.5. Un altro settore vasto e importante è quello degli appalti pubblici. Malgrado l'attuazione delle direttive del 2004, vengono ancora applicate le prassi e le procedure amministrative tradizionali (comprese le barriere giuridiche che frenano la concorrenza transfrontaliera negli appalti pubblici). Il settore degli appalti pubblici esige un'attenzione continua, nel rispetto della contrattazione collettiva tra le parti sociali.

4.2.6. Il CESE ritiene che, per rimuovere le barriere normative esistenti nell'UE, occorra migliorare notevolmente la *governance*.

4.2.6.1. Il *feedback* attualmente disponibile sull'applicazione pratica della normativa è ancora insoddisfacente ⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2. In quanto elemento indispensabile dello Stato di diritto, il controllo esercitato dalla Commissione dovrebbe essere sistematicamente esteso all'attuazione e all'applicazione della normativa europea. Si tratta di una questione che richiede un'attenzione particolare e un dibattito politico.

4.2.6.3. È inoltre auspicabile che, laddove non esistano ancora, siano introdotte reti di valutazione tra amministrazioni nazionali ⁽²⁰⁾ e siano rafforzate le capacità amministrative degli Stati membri.

4.2.6.4. Nella stessa prospettiva, il CESE appoggia pienamente la recente creazione della Rete di controllo sulla sussidiarietà da parte del Comitato delle regioni, volta ad agevolare lo scambio di informazioni tra l'UE e gli enti regionali e locali.

4.2.6.5. La Commissione deve far sì che le autorità di regolamentazione nazionali applichino le regole dell'UE in modo simile e in maniera coordinata.

4.2.6.6. La *governance* auspicata menzionata al punto 4.2.6 deve essere applicata in egual misura anche nel caso di barriere di carattere non giuridico, spesso derivanti dalle prassi amministrative in uso.

4.3. Il mercato unico dei servizi

4.3.1. L'Europa si trova a un punto di svolta per quanto concerne il mercato interno dei servizi. Il recepimento (previsto per la fine del 2009) e l'applicazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno («direttiva Servizi») dovranno essere seguiti con attenzione al fine di assicurarsi che non vengano aggiunte nuove barriere e difformità a livello nazionale. Ciò, tuttavia, non deve condurre a un abbassamento degli standard sociali, qualitativi, ambientali e di sicurezza. Per poter attuare la direttiva Servizi, il personale amministrativo deve ricevere una formazione adeguata (competenze linguistiche e competenza interculturale).

⁽¹⁹⁾ La Commissione propone di utilizzare a tal fine una serie di fonti di informazione, tra cui i punti di contatto usati per presentare reclami quali il *call center* Europe Direct, Eurojus, i centri nazionali Solvit, i Centri europei dei consumatori, la rete Enterprise Europe Network e il portale «La tua Europa».

⁽²⁰⁾ In proposito il CESE richiama l'attenzione sul Sistema d'informazione del mercato interno (*Internal Market Information System - IMI*), sviluppato dalla Commissione per agevolare lo scambio di informazioni sulla normativa europea tra le amministrazioni nazionali.

4.3.1.1. L'approccio adottato attualmente dalla Commissione a sostegno del recepimento della direttiva a livello nazionale sembra dare i primi frutti e andrebbe ulteriormente incoraggiato.

4.3.2. Per quanto concerne gli aspetti specifici della direttiva Servizi, l'attuazione della libertà di stabilimento e di esercizio di attività transfrontaliere è una componente essenziale della creazione dell'ambiente propizio per le imprese europee ⁽²¹⁾.

4.3.2.1. Le osservazioni dei soggetti interessati sembrano suggerire che, nonostante l'esistenza di misure ad hoc che facilitano lo stabilimento di imprese in un altro Stato membro, vi è ancora spazio per ulteriori miglioramenti.

4.3.3. Un altro problema che deve essere affrontato è l'approccio da adottare nei settori attualmente non compresi nel campo di applicazione della direttiva Servizi.

4.3.3.1. Alcuni settori, come i servizi finanziari, le comunicazioni elettroniche e i servizi audiovisivi, sono disciplinati separatamente, mentre altri settori non sono regolamentati a livello dell'UE.

4.3.3.2. Questi ultimi settori possono essere caratterizzati da notevoli differenze da uno Stato membro all'altro e generare quindi potenziali barriere impreviste. Pertanto, è necessario rafforzare il coordinamento tra i governi nazionali, onde evitare di adottare approcci in conflitto tra loro su questioni specifiche che riguardano direttamente l'ambiente dell'UE in cui operano le imprese.

4.3.4. Inoltre, è necessario sottolineare che oggi la linea di separazione tra beni e servizi è sempre meno netta. Pertanto, una corretta attuazione della libertà di stabilimento e di esercizio di attività transfrontaliere nel settore dei servizi andrà anche a grande beneficio del settore produttivo.

4.3.4.1. Anche nell'evenienza di un recepimento pieno e corretto della direttiva Servizi, le istituzioni europee e gli Stati membri devono continuare a vigilare con attenzione sul settore per risolvere i problemi ancora in sospeso e prevenire l'insorgere di nuovi ostacoli. Dato che i maggiori progressi nella creazione di condizioni uniformi di concorrenza sono stati raggiunti nel mercato delle merci, gli insegnamenti appresi in questo campo possono offrire spunti preziosi su quale sia il modo migliore di procedere per affrontare gli ostacoli ancora esistenti nel settore dei servizi.

4.4. Il Nuovo approccio, il «pacchetto merci» 2008 e la standardizzazione

4.4.1. Il Nuovo approccio all'armonizzazione tecnica e agli standard ⁽²²⁾ nonché la sua revisione - attualmente in corso - costituiscono uno dei successi più tangibili in fatto di rimozione degli ostacoli alla competitività sul mercato interno.

⁽²¹⁾ GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 11.

⁽²²⁾ Avviato nel 1985, il Nuovo approccio nei confronti dell'armonizzazione tecnica e degli standard costituisce un punto di svolta per la normativa europea in materia di mercato interno. Esso è stato adottato in risposta alla complessità dell'ambiente normativo derivante da una serie di regole dettagliate stabilite per creare e completare il mercato interno delle merci.

4.4.2. Nelle circostanze attuali, è della massima importanza mantenere il metodo del Nuovo approccio ed evitare di vanificare i risultati raggiunti attraverso manovre protezionistiche.

4.4.3. Vale inoltre la pena di fare il punto sull'applicazione e sull'utilizzo del principio del riconoscimento reciproco. In proposito occorre in particolare verificare in che misura sia possibile garantire uno sviluppo sostenibile in campo economico, sociale ed ambientale. Inoltre, è essenziale monitorare l'impatto effettivo del «pacchetto merci» 2008, che è inteso ad assicurare l'efficacia del riconoscimento reciproco.

4.4.4. Sempre in questo contesto, un altro ambito da considerare è quello della standardizzazione, che di norma si fonda su misure volontarie e non eteronome. Il chiaro contributo della standardizzazione all'integrazione economica europea richiama l'attenzione sulle questioni irrisolte che ancora ostacolano gli sforzi compiuti sul mercato interno, nonché la posizione competitiva dell'UE sulla scena mondiale.

4.4.5. In altri casi, è l'assenza di standard in un determinato settore che fa emergere barriere (giuridiche): è il caso degli appalti pubblici, in cui la mancanza di un ampio consenso tra gli operatori del settore ha un impatto negativo sulla concorrenza nell'Unione europea. Questo fenomeno è evidente, per esempio, nei casi in cui le aziende danno vita a «battaglie degli standard» per acquisire o difendere una posizione di monopolio sul mercato, a scapito della concorrenza e della libera scelta dei consumatori. In queste situazioni, si dovrebbe prevedere la possibilità di intervenire a livello europeo per favorire un accordo tra le parti interessate.

4.4.6. Il CESE sottolinea quindi la necessità di aumentare gli sforzi di standardizzazione in determinati settori, come quelli degli appalti pubblici, delle tecnologie dell'informazione e dei servizi di comunicazione. Tuttavia, per evitare distorsioni in questo processo, è essenziale che tutti i soggetti interessati vengano coinvolti nella fase di definizione degli standard. In proposito, le iniziative in corso, come l'attività del Normapme (Ufficio europeo dell'artigianato e delle piccole e medie imprese per la normazione) nel campo della standardizzazione e delle PMI, dovrebbero essere ulteriormente incoraggiate.

4.5. *La riduzione degli oneri amministrativi ingiustificati*

4.5.1. Una delle politiche di punta della Commissione in questo campo è il programma d'azione 2007 sulla misurazione degli oneri amministrativi al fine di semplificare l'ambiente normativo per le imprese.

4.5.1.1. Utilizzando il «modello dei costi standard», adottato in origine nei Paesi Bassi, l'UE sta attualmente completando la misurazione degli oneri generati dalla normativa europea ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Questo approccio, spesso ribattezzato «lotta contro la burocrazia», mira a individuare e misurare tutti gli oneri amministrativi che le imprese devono sostenere a causa della normativa europea, al fine di trovare soluzioni in grado di ridurre tali oneri del 25 %.

4.5.1.2. La nomina del gruppo Stoiber (un gruppo ad alto livello composto da 15 esperti), incaricato di avanzare proposte concrete di riduzione di tali oneri, rappresenta un ulteriore passo avanti verso la concretizzazione di questa iniziativa.

4.5.2. Il programma per la riduzione degli oneri amministrativi si va affermando sempre più a livello nazionale e la maggior parte degli Stati membri si sta già impegnando per misurare e ridurre gli oneri amministrativi all'interno del proprio territorio.

4.5.2.1. A questo punto, affinché l'iniziativa in questione abbia successo, è assolutamente essenziale coordinare le strategie nazionali di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi di ciascuno Stato membro con gli altri e con l'Unione europea.

4.6. *Il riconoscimento delle qualifiche professionali*

4.6.1. Per garantire l'effettivo funzionamento del mercato interno, occorre favorire, oltre alla libera circolazione delle merci e dei servizi, anche quella di chi esercita un'attività. In linea con la decisione adottata dal Consiglio «Ricerca» in materia di mobilità dei ricercatori, occorre favorirne una più vasta applicazione ad altre categorie professionali.

4.6.2. Il riconoscimento delle qualifiche professionali all'interno dell'UE è una questione complessa, che va al di là del problema costituito dalle barriere giuridiche; essa deve essere affrontata perché, da molteplici punti di vista, è collegata direttamente al problema delle barriere (nascoste) presenti nel mercato interno.

4.6.3. Di recente è stato compiuto un notevole passo avanti in questo settore grazie all'instaurazione del quadro europeo per le qualifiche, la cosiddetta quinta libertà, ossia la mobilità dei ricercatori. Il CESE accoglie positivamente questo significativo progresso.

4.7. *Altre iniziative*

4.7.1. A causa della lunghezza e del costo dei procedimenti giudiziari tradizionali, i meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie recano un contributo prezioso alla composizione dei conflitti che nascono da attività transfrontaliere.

4.7.1.1. Tuttavia, sono alquanto scarse le informazioni disponibili in merito al ricorso e all'accesso a tali strumenti da parte delle imprese e dei cittadini. È un peccato che le raccomandazioni non vincolanti della Commissione in questo campo siano applicate soltanto in un numero limitato di Stati membri.

4.7.1.2. Varrebbe la pena di esplorare la questione in maniera più approfondita e capire in che modo tali meccanismi alternativi possano essere sostenuti e promossi sul campo, quale mezzo aggiuntivo per ridurre gli ostacoli e i problemi esistenti.

4.7.2. Quando funziona efficacemente, la rete Solvit viene giustamente elogiata per la sua capacità di risolvere rapidamente i problemi esistenti ed evitare l'insorgere di nuovi. Ciascuno Stato membro dovrebbe assicurarsi che le risorse materiali e umane di cui dispongono i propri Centri nazionali siano sufficienti a soddisfare le esigenze attuali ⁽²⁴⁾ e che le parti interessate siano informate dell'esistenza e delle funzioni della rete.

4.7.3. La rete *Enterprise Europe Network* (che sta sostituendo la precedente rete degli Eurosportelli - EIC) svolge anch'essa un ruolo cruciale nell'offrire tale sostegno, in particolare alle PMI, e nel migliorare l'ambiente in cui le imprese operano. Di fatto, la rete *Enterprise Europe Network* rappresenta spesso, per gli operatori a livello locale, il volto stesso dell'Europa.

4.7.3.1. Studi precedenti ⁽²⁵⁾ hanno accertato che, mentre la precedente rete EIC forniva, in generale, servizi di qualità,

i meccanismi di *feedback* tra i centri e la Commissione non sempre funzionano in maniera adeguata. Questo aspetto andrebbe sottoposto a una nuova valutazione, onde intervenire opportunamente laddove il problema persista.

4.7.4. Le denunce relative alle barriere giuridiche possono anche essere trasmesse direttamente alla Commissione. Questo ulteriore canale di comunicazione andrebbe pubblicizzato in maniera adeguata.

4.7.5. Lo stato attuale delle iniziative di auto- e co-regolamentazione si ripercuote anche sull'ambiente in cui operano le imprese e può contribuire a rimuovere le barriere esistenti. Sarebbe opportuno approfondire la conoscenza dell'auto- e della co-regolamentazione, al fine di diffondere le buone prassi ⁽²⁶⁾.

Bruxelles, 14 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 15.

⁽²⁵⁾ A. Renda, L. Schrefler e F. von Dewall, *Ex post evaluation of the MAP 2001-2005 initiative and suggestions for the CIP 2007-2013* («Valutazione ex post dell'iniziativa MAP 2001-2005 e suggerimenti per quella CIP 2007-2013»), Studi del CEPS (*Centre for European Policy Studies*), 2006.

⁽²⁶⁾ Il CESE ha istituito, in collaborazione con il segretariato generale della Commissione, una banca dati dedicata alle iniziative europee di auto- e co-regolamentazione: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp> (pagina non disponibile in italiano).

ALLEGATO

al PARERE

del Comitato economico e sociale europeo

Benché almeno un quarto dei votanti si sia espresso a favore del suo mantenimento nella forma inizialmente proposta, il seguente punto del parere della sezione è stato integrato con un emendamento accolto dall'Assemblea.

Punto 3.1

«Il mercato unico è un concetto dinamico. Il suo contenuto e la creazione di condizioni uniformi per i soggetti economici in Europa sono definiti dai pertinenti obiettivi politici fissati a livello dell'UE e garantiti dal diritto europeo. Gli obiettivi e le regole vengono inoltre adeguati a tempo debito in seguito al mutamento delle circostanze.»

Motivazione

Cfr. il parere CESE SOC/315.

Esito della votazione dell'emendamento

Emendamento accolto con 125 voti favorevoli, 76 voti contrari e 9 astensioni.
